

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Diberlakukannya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan suatu reformasi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang mana otonomi daerah merupakan isu strategis konsep pembangunan ekonomi berbasis desentralisasi di Indonesia. Tujuan yang paling penting dari kebijakan otonomi daerah adalah untuk memberi wewenang yang lebih luas kepada pemerintah daerah terutama dalam mengatur pembangunan daerahnya sendiri (Suandi, 2014).

Daerah diberi kewenangan yang luas dalam mengelola berbagai sumber daya yang dimiliki dengan harapan pelaksanaan otonomi daerah mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, daerah menjadi lebih mandiri, yang salah satunya diindikasikan dengan meningkatnya kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) dalam hal pembiayaan daerah. Otonomi daerah harus mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, daerah menjadi lebih mandiri, dengan meningkatnya kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) dalam hal pembiayaan daerah (Adi, 2008).

Diberlakukannya kebijakan Otonomi daerah, pemberian otonomi yang luas membuka jalan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pembaharuan dalam sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Untuk itu setiap

daerah dituntut agar dapat membiayai daerahnya sendiri melalui sumber-sumber keuangan yang dimilikinya. Kemampuan daerah dalam menggali dan mengembangkan potensi daerah yang dimilikinya sebagai sumber pendapatan daerah akan sangat menentukan keberhasilan pembangunan ekonomi daerah tersebut.

Diberlakukannya kebijakan otonomi daerah tersebut ditindaklanjuti dengan terbitnya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Nomenklatur pengelolaan keuangan daerah saat ini secara teknis berpedoman pada Permendagri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir menjadi Permendagri No.21 tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Permendagri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah mengalami perbedaan yang cukup signifikan dengan Permendagri No.29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang menjadi pedoman teknis dalam pengelolaan keuangan daerah sebelumnya. Perbedaan tersebut salah satunya adalah dalam Permendagri No.29 tahun 2002 pada struktur belanjanya menggunakan istilah belanja aparatur daerah dan belanja pelayanan publik yang masing-masing dirinci menjadi kelompok belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, sedangkan pada Permendagri No.13 tahun 2006, belanja terdiri dari belanja tidak langsung yang dikelompokkan menjadi belanja pegawai, belanja hibah, belanja bantuan sosial,

belanja bagi hasil kepada kabupaten/kota, belanja bantuan keuangan kepada kabupaten/kota dan pemerintah desa, belanja tidak terduga, dan belanja langsung yang dikelompokkan menjadi belanja pegawai, belanja barang dan jasa, serta belanja modal (Hardiningsih dan Rachamawati, 2013).

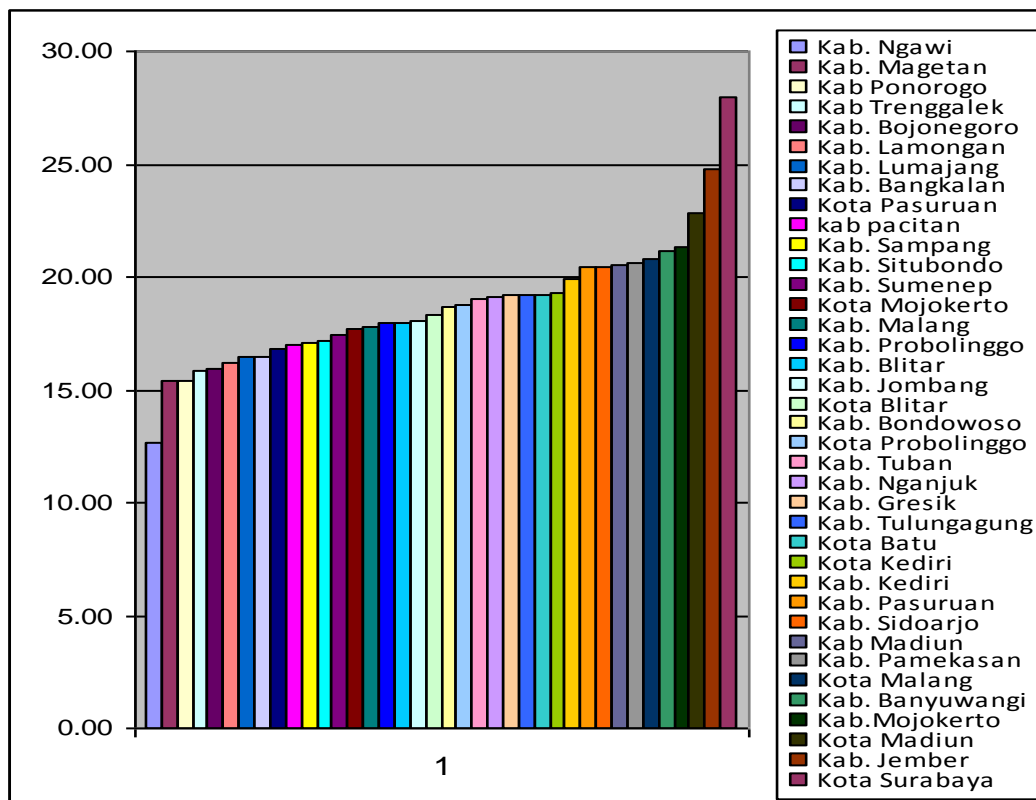
Belanja modal yang diperuntukkan dalam penyediaan fasilitas publik, seperti rumah sakit, sekolah, jembatan dan prasarana umum lainnya adalah menjadi tanggungjawab dan merupakan komitmen pemerintah dalam memperbaiki layanan publik, sehingga dapat disimpulkan, bahwa alokasi belanja modal yang besar menunjukkan komitmen pemerintah untuk menyediakan fasilitas publik.

Perilaku pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah akan berpengaruh dalam proses penganggaran daerah. Struktur anggaran daerah mencerminkan besar kecilnya upaya pemerintah daerah dalam pembangunan daerah, terutama jika melihat pada porsi belanja modal. Ditinjau dari perspektif teori keagenan, masalah-masalah keagenan dapat muncul dalam proses penganggaran publik, baik itu masalah antara pemerintah daerah dengan legislatif (DPRD) maupun masalah antara legislatif dengan publik. Munculnya permasalahan keagenan tersebut adalah wajar dalam konteks hubungan antara agen dengan prinsipal, namun diharapkan masalah tersebut didasari oleh altruisme semata untuk kemajuan daerah, pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas, sehingga kinerja keuangan yang baik akan berpengaruh pada struktur anggaran yang condong pada pembangunan daerah (Hidayat, 2013).

Alokasi belanja modal yang ditetapkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diformalkan dengan Peraturan Kepala Daerah dalam setiap tahun. Salah satu pertimbangannya adalah kondisi keuangan seperti PAD, total belanja, capaian realisasi, dana perimbangan. Pemerintah daerah yang mempunyai kondisi keuangan yang sehat tentunya akan mempunyai keleluasaan yang lebih besar untuk mengalokasikan sumber dayanya kedalam belanja, sehingga kemungkinan akan menetapkan alokasi belanja modal yang lebih besar, dan sebaliknya apabila kondisi keuangan pemerintah daerah kecil, kemungkinan untuk mengalokasikan kedalam belanja modal juga akan kecil.

Dalam menyusun anggaran, pemerintah daerah dituntut untuk akuntabel, karena pada umumnya penganggaran akan menghadapi masalah pengalokasian. Masalah pengalokasian ini terutama terkait dengan sumber daya dan potensi. Dengan sumber daya yang terbatas, pemerintah daerah harus dapat mengalokasikan penerimaan yang diperoleh untuk belanja daerah yang bersifat produktif. Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum (Kawedar dkk, 2008).

Berikut ini adalah tren belanja modal pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur pada tahun 2012.



Sumber: data sekunder yang diolah

Gambar 1
Alokasi Belanja Modal Kabupaten/Kota di Jawa Timur

Paparan grafik di atas, rasio belanja modal yang tertinggi terdapat di Kota Surabaya yaitu sebesar 27,93% dan yang terkecil di Kabupaten Ngawi sebesar 12,64% sedangkan nilai rata-rata sebesar 18,70%. Dilihat dari grafik, menunjukkan bahwa kondisi rasio belanja modal sebagian besar Kabupaten/Kota di Jawa Timur masih menganggarkan belanja modal dengan porsi yang kecil, yaitu dibawah rata-rata, ini berarti bahwa sebagian daerah masih belum memberikan perhatian yang cukup untuk mendorong pertumbuhan ekonominya, apalagi dengan munculnya Permendagri No.27 tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan APBD tahun anggaran 2014, dimana disebutkan bahwa pemerintah daerah harus mengalokasikan belanja modal pada APBD Tahun Anggaran 2014

sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari belanja daerah sesuai amanat Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN Tahun 2010-2014.

Rasio belanja modal terhadap total belanja daerah mencerminkan porsi belanja daerah yang dibelanjakan untuk belanja modal. Menurut rilis Kemendagri tahun 2013, bahwa minimal alokasi belanja modal adalah 30% dari total belanja daerah. Belanja modal sendiri ditambah belanja barang dan jasa, merupakan belanja pemerintah yang diharapkan memiliki pengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah selain dari sektor swasta, rumah tangga, dan luar negeri. Oleh karena itu, semakin tinggi angka rasionya, semakin baik pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, semakin rendah angkanya, semakin buruk pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi.

Halim dan Abdullah (2006), menunjukkan bahwa pengalokasian belanja modal berkaitan dengan ketersediaan pendanaan dari pendapatan daerah. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal, Pemerintah melakukan transfer dana APBN kepada daerah berupa Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk membiayai kegiatan khusus prioritas nasional yang menjadi urusan daerah yang diarahkan pada kegiatan yang bersifat investasi pembangunan berbagai sarana dan prasarana pelayanan publik. Daerah penerima DAK memiliki kewajiban untuk menyediakan dana pendamping dalam APBD minimal sebesar 10% dari jumlah DAK yang diterima. Dengan demikian, peningkatan transfer berupa DAK akan turut mendorong peningkatan alokasi belanja modal pada APBD.

Penelitian Legrensi dan Milas (2001) dalam Abdullah dan Halim (2003) menemukan bukti empiris bahwa dalam jangka panjang transfer berpengaruh

terhadap belanja modal dan pengurangan jumlah transfer dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja modal. Penelitian Ikin Solikin (2007) menunjukkan hubungan positif yang kuat antara pendapatan asli daerah dengan belanja modal.

Sularso dan Restianto (2011) dalam hasil penelitiannya menunjukkan bahwa alokasi belanja modal dipengaruhi oleh kinerja keuangan, dan alokasi belanja modal berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi, dan pertumbuhan ekonomi secara tidak langsung dipengaruhi oleh kinerja keuangan daerah.

Penelitian Zhang dan Zou (1998) dan Xie, et all (1999) mendapatkan hasil bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi dan kurang menguntungkan bagi pembangunan. Sebaliknya, hasil studi Limi (2005) dan Malik dkk (2006) menunjukkan hasil berbeda, yakni bahwa desentralisasi fiskal mempunyai pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, yaitu pada objek penelitian dan jenis variabel independen yang digunakan. Pada penelitian ini yang menjadi obyek adalah pemerintah kabupaten/kota di provinsi Jawa Timur dan analisis data menggunakan analisis data panel untuk periode satu tahun yaitu tahun 2012.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan atas latar belakang di atas, maka dibangun rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut.

1. Apakah derajat desentralisasi berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur.

2. Apakah efektifitas PAD berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur.
3. Apakah kemandirian keuangan berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur.
4. Apakah derajat desentralisasi, efektivitas PAD dan kemandirian keuangan berpengaruh terhadap alokasi belanja modal pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dibuat, maka tujuan dari penelitian ini ditetapkan.

1. Untuk mengetahui pengaruh derajat desentralisasi terhadap alokasi belanja modal pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur.
2. Untuk mengetahui pengaruh efektivitas PAD terhadap alokasi belanja modal pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur.
3. Untuk mengetahui pengaruh kemandirian keuangan terhadap alokasi belanja modal pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur.
4. Untuk mengetahui pengaruh derajat desentralisasi, efektivitas PAD dan kemandirian keuangan terhadap alokasi belanja modal pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada beberapa pihak, diantaranya.

1. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pemerintah daerah dalam melakukan penilaian kinerja keuangannya, terutama dalam mengalokasikan belanja modal pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur.

2. Bagi Legislator

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi legislator/DPRD dimana mereka memiliki peran yang sangat penting dalam melaksanakan tugas pengawasan terhadap pemerintah daerah terutama dalam hal kinerja keuangannya yang akan datang dalam hal mengalokasikan belanja modal daerah/kota Propinsi Jawa Timur.

3. Bagi Akademik

Sebagai tambahan literatur yang dapat digunakan sebagai pengembangan penelitian selanjutnya oleh mahasiswa.